

**ACCESO A LA INFORMACIÓN,
A LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA
Y A LA JUSTICIA EN MATERIA
AMBIENTAL:
EL PRINCIPIO 10 DE RÍO**

El acceso a la información y participación pública en la toma de decisiones ambientales en América Latina: avances y desafíos hacia una mejor aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río¹

Guillermo Acuña²

Elementos de contexto

El Principio de Acceso a la información, participación ciudadana y justicia en materia ambiental (Principio de Acceso, de ahora en adelante) ha comenzado a tener un cierto reconocimiento en los países de América Latina y el Caribe en los últimos años, fundamentalmente en regulaciones, así como, también, en espacios institucionales. Esto, que se ha venido dando de manera paulatina, ha sido impulsado por una serie de procesos gestados en nuestra Región desde la segunda mitad de los años 80, y que, sin proponérselo directamente, generaron mejores condiciones para su aplicación. Uno de dichos procesos fue el que se dio en las estructuras socioeconómicas, las cuales estuvieron asociadas a reformas macroeconómicas de gran escala destinadas, en su mayoría, a desregular sectores que estaban en manos públicas, así como a fomentar la apertura al ingreso de capitales y la promoción del comercio. Estos procesos de cambio también tuvieron efecto en los marcos regulatorios e institucionales existentes en lo ambiental. Estos últimos pueden atribuirse, mayormente, a que los procesos de reformas macro se dieron contemporáneamente con la restauración de las instituciones democráticas en muchos países de la región, y a que a partir de las reformas se diseñaron nuevas estructuras del Estado.

Una segunda característica de estos procesos de cambio fue que la mayoría de los países hicieron cambios en sus constituciones políticas, en los que hubo un mayoritario reconocimiento constitucional a la materia ambiental, tema que, salvo excepciones, no había aparecido, hasta el momento, de manera tan notoria en las constituciones.

Por su parte, los procesos de democratización señalados anteriormente, vividos por la totalidad de los países que habían padecido regímenes no democráticos, también tuvieron un fuerte impacto en la forma en que la sociedad civil fue generando y, a la vez, apropiándose de nuevos espacios que permitieron que una mayor participación social en temas ambientales. Estos espacios surgieron de manera informal, en algunos casos organizaciones no gubernamentales o foros ciudadanos, por ejemplo, o más formalmente, en otros, en donde se reconoció la importancia de poder garantizar espacios para la participación desde lo estatal: es el caso del Instituto del Defensor del Pueblo u Ombudsman, los que, desde su creación, atienden numerosos pedidos y reclamos de la ciudadanía en materia ambiental; otro ejemplo son las fiscalías especializadas para atender asuntos específicos de la materia ambiental.³

Otro elemento que gravitó e impulsó el proceso de cambio fue la impronta de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

¹El presente texto tiene como base distintas presentaciones efectuadas por el autor sobre el Principio 10 de Acceso, realizadas tanto en América latina y el Caribe como fuera de la región.

²Asistente Legal de la Secretaría de la Comisión, Oficina de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, Naciones Unidas, Santiago, Chile. Contacto guillermo.acuna@cepal.org.

³Véase Acuña, Guillermo. (2000) en donde se hace un extensivo análisis de los procesos de cambio en regulaciones e instituciones ambientales de países seleccionados de la Región.

(CNUMAD), llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992, en la que, además de lograrse acuerdos de trascendencia en el nivel político como el Programa 21 y la Declaración de Río, que reconoce en su Principio 10 a los Derechos de Acceso, se aprobaron una serie de convenciones que iniciaron lo que se ha dado en llamar un nuevo régimen multilateral para el desarrollo sostenible, al que los países latinoamericanos se han adherido mayoritariamente.⁴ El efecto que este proceso de reformas y cambios macro tuvo en los marcos legal- institucionales ambientales de los países de la región ha sido heterogéneo, dado que factores como la organización del Estado, niveles de desarrollo y mayor o menor acceso a recursos naturales influyeron de manera diferente en las regulaciones y en las instituciones. También, se debe reconocer que las necesidades de transparencia han ido apareciendo, gradual pero significativamente. Dicha transparencia implica una asociación al acceso a la información, mejor y mayor rendición de cuentas y la necesidad de disponer de información. Esto ha ido gestándose de una manera más fuerte en nuestras sociedades, de la mano con el avance de las tecnologías de información o el cruce de la misma. La disponibilidad de información hoy por hoy es abrumadora y todo ha llevado a los países a asumir alguna responsabilidad sobre la manera en que este derecho debiera estar reflejado y garantizado en las normas y, por supuesto, aplicado.

Sin embargo, fue a partir de la segunda mitad de los años 90, y con el advenimiento del siglo XXI, que en los países de la región se comenzaron a dar las condiciones regulatorias e institucionales que permitirían aplicar con mayor fuerza el Principio de Acceso. Entre otros factores, el nuevo marco político del milenio en materia de desarrollo sostenible, que considera a la Cumbre del Milenio (2000), así como a la Conferencia de Doha de la Organización Mundial de Comercio (2001), a la Cumbre de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo (2002) y a la Cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible (2002), impone una nueva serie de modalidades y prioridades que las distinguen de los procesos que tuvieron lugar en la década anterior. En este nuevo marco se lograron acuerdos sobre metas cuantitativas y temporales, que están orientadas a la implementación y en donde el combate a la pobreza aparece como la mayor prioridad. Sin embargo, se ha hecho notorio el reconocimiento explícito de las asimetrías existentes entre países desarrollados y los en vías de desarrollo, lo que hace que la implementación de las mismas debe reconocer esas limitaciones; además, se acordó que la rendición de cuentas sobre los avances se hiciera de manera periódica, lo que también muestra la necesidad de un involucramiento mayor por parte de los países en su puesta en práctica, lo que sin duda resalta la necesidad de una mayor aplicación del Principio de Acceso en lo que a metas y compromisos en materia ambiental y de desarrollo sostenible compete.

El Principio de Acceso: origen y aplicación

Podríamos partir preguntándonos, ¿qué son los derechos de acceso? Otras preguntas preliminares, que podrían disparar el desarrollo de estas notas, serían: ¿Cómo surgen estos derechos de acceso? ¿Qué derrotero han tenido en la historia desde su aparición? ¿Son una obligación? ¿Deben o no estar regulados? ¿Es una participación espontánea, en el caso de acceso a la participación? ¿Qué papel cumplen estos derechos de acceso en la construcción de ciudadanía ambiental? Todas estas preguntas han sido parte importante del trabajo de las Naciones Unidas y del conjunto de instituciones, fondos y programas que la componen, así como de las organizaciones de la sociedad civil, paralelo con los esfuerzos desarrollados en los planos nacionales y subnacionales. Y en tono de cuestionamiento final, ¿cuál la utilidad de contar con estos derechos de

⁴CEPAL/PNUMA, (2002).

acceso? ¿Los garantizamos o los hacemos visibles “sólo” desde la perspectiva ambiental, como ha ocurrido en algunos de nuestros países? ¿Los hacemos accesibles a través de un reconocimiento transversal en todo el sistema jurídico? Es decir, ¿de qué manera podemos garantizar el acceso a la información y a la participación en todos los ámbitos de la gestión pública?

El Principio de Acceso a la información, la participación ciudadana y la justicia en materia ambiental tiene su origen en la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, aprobada en el marco de la **CNUMAD** en 1992. Vale agregar que la discusión, en dicho ámbito, tuvo también repercusión en lo que significaba el principio de acceso “en los foros internacionales”. Efectivamente, la inclusión de este principio impactó tanto en la **CNUMAD** donde la sociedad civil debió deliberar y hacer conocer sus puntos de vista “por fuera” como también a futuro, donde se dio un cambio de reglas a partir del cual todo tipo de actores del desarrollo sostenible tendrían alguna forma de informarse y participar en los foros internacionales, principalmente en los convocados por las propias Naciones Unidas. Esta Declaración de Río es reconocida en Derecho internacional público como no vinculante para los Estados firmantes respecto de su aplicación (*soft law*); sin embargo, tuvo mucha importancia desde el punto de vista político y programático, que la casi totalidad de los principios que la componen son hoy reconocidos en la mayoría de las políticas públicas y no públicas orientadas a alcanzar el desarrollo sostenible. Principios tales como el del “contaminador-pagador”, el “de las responsabilidades comunes pero diferenciadas” o el “precautorio”, tan mentado en la actualidad a raíz de su reconocimiento en el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad en la Biotecnología, están presentes como principios rectores y son hoy parte de la mayoría de las políticas ambientales y de desarrollo sostenible, tanto en los países desarrollados como en los en vías de desarrollo. Junto a los antes mencionados, también encontramos en el numeral 10 al “Principio de acceso”. El Principio 10 de la Declaración de Río aborda el concepto del acceso desde la perspectiva de un nuevo derecho, que se refiere a tres tipos de acceso: derecho de acceso a la información, como garantía de los ciudadanos y obligación del Estado; derecho de acceso como forma de facilitar la participación ciudadana para la toma de decisiones; y, finalmente, como derecho de acceso a procedimientos judiciales y administrativos, donde se reconoce la reparación del daño ocasionado.

El desarrollo y aplicación del Principio de Acceso se ha dado de manera desigual, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo. Algunos europeos, impulsados de manera decidida por sus organizaciones de la sociedad civil y, además, sensibilizados acerca de la importancia que podía tener su aplicación, avanzaron muy significativamente en el reconocimiento de estos nuevos derechos y lograron, en tiempo récord, la negociación de un acuerdo internacional vinculante para las partes contratantes. Efectivamente, desde 1995 en que comenzó su proceso de negociación y su firma en 1998, el “Convenio de Aarhus sobre el Acceso a la Información, la Participación Ciudadana para la Toma de Decisiones y la Justicia en Materia Ambiental” se convirtió en la expresión más concreta de cómo el principio 10 de la Declaración de Río podía aplicarse a partir de un régimen jurídico internacional.

Voy a detenerme brevemente en el contenido de la Convención, dado que su lectura arroja luces muy interesantes sobre la forma en que un régimen jurídico puede garantizar la aplicación del Principio de Acceso. En su contenido pueden distinguirse una serie de disposiciones generales, aspectos relativos a los derechos de acceso a la información, a la participación ciudadana y a la justicia como derecho a un medio ambiente adecuado para la salud y para el bienestar de los ciudadanos de

los países contratantes.⁵ La Convención es reconocida como “base” y no como “techo”; por lo tanto los países contratantes pueden hacer más estrictas las disposiciones contenidas en la misma. También, se reconoce una definición amplia de quienes pueden ser sujetos activos de los derechos reconocidos en la Convención por lo que “el público” engloba a todas las personas, ya sean naturales o legales, lo cual refuerza la dimensión global de la Convención. Asimismo, también en lo que son llamadas las disposiciones generales, se hace una definición amplia de las denominadas “autoridades públicas”, con el fin de abarcar a todos los sectores y todos los niveles de la organización ejecutiva de los Estados, incluyendo organismos autónomos o autárquicos. Sin embargo, quedan fuera del alcance de la Convención los organismos que actúan con capacidad legislativa o judicial.

En lo que hace al “acceso a la información”, la Convención reconoce una presunción a favor del acceso del público a cualquier información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas, con ciertas excepciones. La legitimación del acceso es amplia y toda persona tiene derecho al acceso a la información: no se necesita demostrar, ni siquiera mencionar, un interés especial. También, es amplia la definición de lo que se entiende por “información ambiental”, lo que hace que el alcance del derecho sea extenso. La Convención es bastante estricta en lo que respecta a límite de tiempo para atender una solicitud; la respuesta debe ser hecha “tan pronto como sea posible” fija un plazo máximo de un mes y puede tener una prórroga adicional de un mes si se dan circunstancias excepcionales. En lo que hace a la “forma” en que la información debe ser proporcionada, el Convenio fija la obligación de suministrarla en el formato en que fue requerida electrónica, impresa, etcétera. Con respecto al “acceso a la participación ciudadana”, el Convenio garantiza el derecho del público a participar y opinar sobre proyectos o actividades específicas que puedan tener un efecto significativo en el ambiente y/o en la salud, y lista, en el Anexo I, una serie de actividades que son “obligatoriamente” sujetas a la participación de la ciudadanía. Además, se mencionan otras actividades que puedan tener un efecto importante en el medio ambiente, expresión que deja abierta un cierto grado de actuar discrecional para las partes contratantes del Convenio. Están exentas de esta garantía de acceso a la participación a actividades o proyectos relacionados con la defensa. La “forma” en la que este derecho queda garantizado implica que la notificación para garantizar la participación ciudadana debe ser hecha a tiempo y de manera efectiva. Además, los plazos de tiempo deben ser razonables y permitir que la participación de la ciudadanía se haga en etapa “temprana” de la actividad o proyecto que se está analizando.

El Convenio también reconoce el derecho del público a participar en la discusión de políticas y programas específicos, incluyendo proyectos de normas y reglamentos. En octubre de 2002, durante la primera Reunión de las Partes del Convenio de Aarhus,⁶ se aprobaron las Directrices Relativas al Acceso a Información, Participación Ciudadana y Justicia en Materia Ambiental relativa a los organismos vivos genéticamente modificados, la que regula un tema muy sensible en el marco europeo y que presentó numerosos debates y dificultades previas a su aprobación. La participación, según el marco del Convenio, tiene que darse a partir de una notificación que debe reunir las características de:

⁵Adaptado de una presentación hecha por el Sr. Jeremy Wates, Secretario del Convenio de Aarhus, en ocasión del Diálogo Gobiernos-Sociedad Civil “Hacia la aplicación de los Derechos de Acceso en América Latina y el Caribe”, llevado a cabo en CEPAL, Santiago de Chile, los días 8 y 9 de octubre de 2002.

⁶Primera Reunión de las Partes del Convenio de Aarhus, Lucca, Italia, 23 al 25 de octubre de 2002.

- A tiempo, con suficiente antelación para que los que tiene el derecho de participar lo hagan adecuadamente.
- Y de manera efectiva, la notificación no puede ser una notificación que no tenga forma de comprobarse que se haya emitido y efectuado.
- Los plazos de tiempo para la participación tienen que ser razonables y se estimula la participación temprana en el proceso de tomas de decisiones.

En materia de “acceso a la justicia en materia ambiental”, el Convenio reconoce una serie de procedimientos que permiten garantizar el derecho del público a acceder a la justicia ambiental:

- Procedimiento de revisión para impugnar el trámite de las solicitudes de información el que está abierto para cualquier persona.
- Procedimiento de revisión para cuestionar la legalidad de decisiones referentes a proyectos en los que se requiera la participación pública restringido al público interesado.
- Procedimiento de revisión para denunciar violaciones en general de las leyes ambientales nacionales los países firmantes pueden ser demandantes.

En cuanto a las características de estos procedimientos, deben ser claros, equitativos, oportunos y su costo no debe ser prohibitivo, por lo tanto, accesible a cualquier ciudadano. Además, las decisiones deben ser hechas por escrito y, siendo consecuente con el espíritu del Convenio, deben estar a disposición del público.

El Convenio de Aarhus, de reciente factura y puesta en práctica, es un instrumento novedoso en el sentido de comprometer supranacionalmente a sus partes contratantes para garantizar una serie de nuevos derechos relativos a las personas y su vínculo con el medio ambiente, que fue entendido como prioritario por parte de un grupo importante de países europeos. Nuevas democracias emergentes en la Europa central, así como antiguas democracias del occidente europeo, adhirieron rápidamente al mismo reconociendo la relevancia que tiene para la gobernabilidad democrática y ambiental y del desarrollo sostenible, lograr garantizar ciertos derechos de las personas, particularmente, el derecho a estar informados en materias que presentan aún ciertas incertidumbres.

En 2005 el Convenio organizó la segunda reunión de las partes, oportunidad en la cual se adoptaron recomendaciones sobre “medios de información electrónica” y sobre “mecanismos de esclarecimiento y difusión”; se siguió considerando al pilar de “acceso a justicia” como el más débil de los tres derechos de acceso y se aprobó una decisión sobre “cómo” las partes deben aplicar los principios de la Convención en otros foros ambientales internacionales de importancia. En lo que respecta a la Aplicación y cumplimiento del Convenio, existe un mecanismo complejo y multisectorial que revisa el cumplimiento de la Convención y que en su primer ejercicio de informes nacionales demostró que tres de las 41 Partes “han fallado seriamente” en alcanzar los objetivos del Convenio, lo que llevó a que la Reunión de las Partes se manifestara críticamente sobre ello. Es importante remarcar que cualquiera de las otras partes o “cualquier persona o grupo” pueden plantear una revisión formal por incumplimiento.⁷ La experiencia de Aarhus, mirada desde nuestra Región con sana envidia, puede ser un ejemplo a tener en cuenta, quizás no en su extensa magnitud, pero sí desde algunas de sus líneas de acción, cuando pensamos en garantizar los derechos de acceso en nuestros países latinoamericanos.

⁷Análisis de la Convención de Aarhus por parte del autor en una presentación en el Taller de La Habana, Cuba, 9 de octubre de 2007.

Otro antecedente interesante sobre los derechos de acceso y su aplicación que vale la pena resaltar es el que resultó de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo en 2002. En esa oportunidad, la Cumbre adoptó “resultados tipo 1 y tipo 2”. Los de tipo 1 son los adoptados por los Estados participantes en dicha reunión y que siguen el formato más tradicional de “declaraciones y planes de acción”. Los de tipo 2 hacen referencia a compromisos que se podrían establecer entre distintos actores y que no tendrían carácter vinculante. Como resultado de Johannesburgo, aparecieron estas alianzas como formas de buscar objetivos comunes; en ese sentido, hubo un grupo de países, organizaciones internacionales, organismos financieros internacionales y organizaciones de la sociedad civil que específicamente sumaron esfuerzos para que se estableciera una alianza o *partnership* que promoviera el principio 10, la que se denominó “Alianza por el Principio 10” a nivel global, que tiene como miembros participantes a varios países latinoamericanos. Dos de éstos han tenido una participación muy activa Chile y México. Bolivia ha participado bastante, y Perú y Colombia han estado también buscando un acercamiento a este tema y tienen una representatividad en esta alianza, como mecanismo no vinculante en torno a la promoción y aplicación de estos derechos. Otros países latinoamericanos y uno del Caribe República Dominicana han ido gradualmente acercándose a la Alianza.

La aplicación del Principio de Acceso en países latinoamericanos

La aplicación del Principio de Acceso en América Latina y el Caribe ha sido bastante heterogénea. Algunos países han avanzado bastante en términos relativos, a partir del reconocimiento legal de estos derechos; otros, de mayor tradición democrática y poseedores de una gestión ambiental más experimentada, tuvieron una temprana tradición de participación ciudadana a través del uso de algunos instrumentos como la Evaluación del Impacto Ambiental o los instrumentos de la planificación de los usos del suelo. La experiencia en acceso a la justicia en materia ambiental ha sido, de los tres derechos de acceso, el de más reciente evolución y reconocimiento.

Vale la pena hacer una revisión de cuál es el contexto en el que estos “nuevos derechos” han sido definidos, regulados y aplicados en América Latina y el Caribe en los últimos 10 años y por qué notamos, desde nuestro análisis, que existe todavía un importante espacio para el mayor desarrollo de los mismos. En primer lugar, reconocemos que nuestra Región cuenta hoy con una ciudadanía más participativa, sea ésta de manera orgánica o inorgánica. Hemos visto estallidos sociales en muchos de nuestros países, asociados a distintos temas, y también una presión permanente de parte de la ciudadanía, de forma sistemática, más organizada, en torno a que se reconozcan sus espacios de acceso a la información y a la participación. Se reconoce, también, el advenimiento de una “democracia participativa”, que no sustituye pero que sí acompaña a la democracia representativa, en la medida en que los poderes legislativos de nuestros países no están siendo percibidos como realmente “representativos” de los ciudadanos de los que dicen representar. Existe una percepción ciudadana de limitaciones en torno a la forma en la que democracia representativa está actuando y, por lo tanto, aparecen estos mecanismos que no son sustitutivos sino que acompañan, a partir del reconocimiento de espacios para la participación. También, se reconoce que el poder, en sus distintas formas, está siendo transmitido o traspasado, donde autoridad y gestión pasan a ser sustantivos ejercidos por otros niveles, en los marcos territoriales, a partir de la descentralización. Países incluso de estructura federal como Argentina y Brasil han llevado adelante procesos de descentralización de algunas responsabilidades hacia los ámbitos subnacionales y

locales. También, y de manera más profunda, países de organización centralizada del Estado llevan ya varios años de ejercicio descentralizador.

Desde la perspectiva ambiental, una de las características que reconocemos en nuestra región en los últimos diez o quince años, es la fuerte institucionalización de la gestión ambiental, ya sea a nivel ministerial, ya sea de alto nivel. Sin embargo, la misma está permanentemente condicionada por la escasez de recursos, pues dichos espacios institucionales los más relegados a la hora de la asignación de los recursos presupuestarios. En este sentido, lo que no se entiende es que desatender la agenda ambiental y la agenda de sostenibilidad de un país tiene, hoy por hoy, muchas más implicancias económicas y sociales que ambientales. Hay una relación directa entre la desatención en términos presupuestarios, a la materia ambiental y que es proporcional al efecto que se tiene en el campo económico y social. Reconocemos también una penetración gradual del tema ambiental en las políticas públicas, pero siempre con limitadas capacidades de articulación con los sectores y con los actores económicos. Los actores económicos, en general, están llamando la atención sobre la forma en que las políticas públicas, de manera incoherente, abordan estas materias.

Otra característica reconocible en nuestra Región es la del avance significativo en la formación de cuadros técnicos y de la disponibilidad de programas de capacitación, siendo los programas del **PNUMA** líderes en ese sentido. Sin embargo, son pocos los que han logrado tener la continuidad esperada en el tiempo. Es necesario, también, llamar la atención sobre la permanente “cooptación” o “secuestro” de especialistas y técnicos de los sectores públicos por parte de los sectores económicos privados. Esos funcionarios públicos muchas veces a costo del propio Estado, son llamados a “integrarse” al sector privado, muchas veces bajo promesas de mejores ingresos. Los países gastan e invierten recursos en la capacitación de sus funcionarios públicos, y cuando éstos logran un nivel de capacitación superior son tentados por el sector privado. Ante tal migración, el Estado debe volver a formar funcionarios y a financiar su capacitación, además de tener que seguir gestionando lo que son sus responsabilidades. Este es un problema serio el que, por cierto, invita a la reflexión.

Un tema no menor está ligado a la mejora significativa que ha tenido la normativa ambiental. Se reconoce que no es “la mejor normativa ambiental” pero sí ha habido avances significativos, fundamentalmente en el establecimiento de políticas y principios. Sin embargo, las señales de deterioro que emanan de informes como el **GEO** (Global Environmental Outlook), y otros que contienen datos y estadísticas con indicadores ambientales, están mostrando que el deterioro del aire, suelo y agua, siguen siendo constantes en la Región. Esta descripción de la situación ambiental muestra que el esfuerzo normativo, asociado a los esfuerzos de política y de gestión que hay detrás, no alcanza los objetivos planteados en término de resultados de las políticas ambientales. Existe “alguna” información sobre el estado del medio ambiente pero muy poca o nula sobre la eficacia y eficiencia de los objetivos de política ambiental reflejados en normas. La generación de información ha mostrado, también, ciertos avances, aunque insuficientes, lo que se resume en algo que en repetidas ocasiones ha señalado la **CEPAL** en esta materia: existe una importante brecha entre las aspiraciones reflejadas en la política y las concreciones, por un lado, y una brecha en la percepción que las comunidades tienen de que estas aspiraciones de la política como aspiraciones de la sociedad en su conjunto no han sido efectivamente concretadas.

En este contexto, ¿qué relevancia, qué utilidad podría tener el Principio 10, y los derechos que de él emergen, para los países de nuestra Región? Desde nuestra perspectiva, los derechos de acceso pueden generar equilibrios entre el Estado, los

ciudadanos y el mercado. En nuestros países predomina la inserción en economías de mercado y, reconociendo a los actores que en estas economías intervienen, poder garantizar estos derechos de acceso daría por resultado que esa relación asimétrica por las capacidades se equilibrara. Acceder a dichos derechos podría significar apoyo a la construcción de un pacto ciudadano, con definiciones de responsabilidades y derechos específicos.⁸ ¿Cuáles son las responsabilidades del Estado? ¿Cuáles son los derechos de los ciudadanos y cuáles son las obligaciones y las responsabilidades de la sociedad en su conjunto? ¿Cómo podemos saber cuáles son nuestras obligaciones como sociedad cuando frente a temas como la generación de desechos sólidos, que es un tema absolutamente cotidiano en nuestras vidas, no actuamos ni generamos una actitud responsable frente a él?

La aplicación y el acceso a estos derechos puede favorecer la demanda de transparencia, un tema que cada vez más es demandado en el accionar del sector público, el deber de rendir cuentas, de informar sobre lo actuado. Por cierto, el sector privado y su comportamiento son objeto y sujeto de esta obligación de rendir cuentas, de dar cuentas, asumiendo que deben ser transparentes también. La aplicación efectiva de los derechos de acceso anticipa y evita la generación de conflictos socio-ambientales. Cuando hay garantías de acceso a la información, cuando los mecanismos de participación se han utilizado y ejercido adecuadamente, sin excepción, se limitan o reducen en grados significativos las posibilidades de generación de conflictos socio-ambientales. En temas específicos, la participación de la ciudadanía podría darse en las estrategias nacionales de bioseguridad, en las visiones ciudadanas de las negociaciones por acuerdos comerciales, en la definición de políticas de conservación y de políticas de áreas protegidas, etcétera. Son verdaderamente múltiples los espacios donde el Principio 10 puede tener utilidad. Hoy, conocer y opinar sobre proyectos de grandes obras de infraestructura es crucial frente a la posibilidad del rechazo social a estas obras. Permanentemente se están dando conflictos en nuestra Región justamente porque se ignora la opinión de los usuarios o de los potencialmente afectados en estos espacios en donde esas grandes obras o estructuras se van a llevar a cabo. Colombia, con su ley de ordenamiento del territorio, trabajó específicamente en la inclusión de mecanismos de participación ciudadana como aporte a la definición colectiva, decidiendo así la forma en que iban a utilizarse o definirse el uso de los territorios del país. Es decir, los planes del ordenamiento del territorio, los planes del uso del suelo y los distintos nombres que le podemos dar en todos nuestros marcos normativos, son espacios para la participación. No se puede dejar de mencionar al instrumento “estrella” de la gestión ambiental, que es la Evaluación de Impacto Ambiental. Ésta, o la zonificación económica y ecológica del territorio, en el caso de Brasil, son los dos instrumentos centrales de la gestión ambiental y necesariamente requieren de información y participación para que, al tiempo de tomar decisiones, la misma se ajuste a los intereses de todos.

Veamos, a continuación, algunas experiencias de aplicación del Principio de Acceso en países latinoamericanos.

En Argentina, la Constitución faculta a los ciudadanos a presentar proyectos de ley al Congreso de la Nación y éste podrá someter a plebiscito público todo proyecto bajo consideración; así, la participación de la ciudadanía en lo que a generación de normas se refiere tiene garantizado un espacio significativo. Un poco más específicamente, ya con relación al acceso a información, en los artículos 41 y 42 de

⁸En este punto se sigue el pensamiento de Alicia Bárcena, actual Secretaria Ejecutiva de CEPAL, quien por muchos años trabajara en temas de ciudadanía ambiental. Véase: <http://www.eclac.cl/biblioteca/secretarios/abarcena.html>.

la Constitución reformada en 1994, se incorporó específicamente la garantía del derecho a “acceso a información y capacitación ambiental”. Puede decirse, también, que la estructura federal de la organización del Estado y los cambios de los últimos 10 a 15 años potenciaron, de alguna manera, los procesos de participación social y de acceso a la información; como producto de ello, las organizaciones de la sociedad civil lograron generar audiencias públicas ambientales para opinar sobre ciertos proyectos. También, consensuaron intereses diversos y presentaron conjuntamente un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, no ya sobre la materia ambiental sino en materias generales. Además de ello, la experiencia argentina en acceso a la justicia ha sido muy prolífica, toda vez que se han logrado acciones judiciales destinadas a revertir decisiones administrativas que eran particularmente dañinas para el medio ambiente y la calidad de vida de los ciudadanos.⁹

Un reciente análisis efectuado desde organizaciones de la sociedad civil pone de relevancia la forma en que el Principio 10 se aplica en dicho país. Analizándolo desde el reconocimiento de estamentos federales sobre el tema y desde la perspectiva del cumplimiento en dos provincias, el estudio muestra una importante serie de avances en la materia, y a la vez numerosos desafíos que una vez enfrentados permitirán una plena aplicación de legislación vigente. Desde el fortalecimiento de marcos institucionales, tanto federales como provinciales, así como la forma en que dichos derechos se ejercitan, el estudio muestra que hay una importante brecha por superar.¹⁰

El caso de Brasil es muy significativo dado que es un país que ha desarrollado ampliamente los derechos de acceso, tanto en materia de información como de participación ciudadana y de justicia, siendo además uno de los países de la Región que más han hecho ejercicio de estos derechos garantizados. En lo que respecta al acceso a información y participación en materia ambiental, existen numerosos mecanismos y espacios garantizados por leyes y procedimientos. En primer lugar, la obligatoriedad de la publicidad de los actos públicos facilita la información por parte de la ciudadanía; también es ampliamente difundido el uso de las audiencias públicas en materias generales y ambientales, como las evaluaciones de impacto ambiental. Dicho instrumento (**EIA**) es utilizado también como “**EIA** de vecindad” en el marco de los procedimientos de autorización que la Comisión Técnica Nacional de Biodiversidad tiene bajo su órbita. También, están garantizados derechos de acceso a información y participación en el diseño de los Planes Directores, en la gestión presupuestaria ampliamente reconocida en nuestra región por su eficacia y generación de consensos entre diversos actores sociales, y, finalmente, en distintas comisiones y consejos nacionales.

Al igual que en Argentina, en Brasil también se consideran espacios de participación en el proceso legislativo tres mecanismos: la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito facultan a los ciudadanos a participar y emitir opiniones acerca de propuestas normativas a ser consideradas por el Parlamento.

En lo que respecta al acceso a la justicia, los procedimientos judiciales permiten el uso de diversos tipos de acciones que facilitan la aplicación de justicia: la Acción Popular, la Acción Directa de Inconstitucionalidad y la Acción Civil Pública. Esta última es la de mayor uso en causas de tipo ambiental y la que particularmente ha sido de muy frecuente aplicación en asuntos relacionados con la liberación, cultivo y

⁹Véase, en particular, la gran experiencia que la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) posee en la materia. Visite el sitio www.farn.org.ar, donde se puede acceder a documentos específicos sobre el tema.

¹⁰FARN, AMEAI y CEDH, 2005, “Acceso a la información y participación pública en materia ambiental: actualidad del Principio 10 en Argentina”, FARN ISBN 987-20681-6-X, Buenos Aires.

comercialización no experimental de organismos vivos genéticamente modificados transgenia, tema candente en los últimos tiempos en Brasil por la férrea oposición de la comunidad en general, y de organizaciones de la sociedad civil, a la liberalización del uso, producción y venta de transgénicos dentro del país. Finalmente, una parte importante de la tarea de promoción del acceso a la justicia en materias ambientales la llevan adelante los Ministerios Públicos en el Brasil, quienes, como cuarto poder del Estado y de manera independiente, informan a la ciudadanía sobre sus derechos y los apoyan en la búsqueda de justicia.¹¹

Chile ha sido un país que a pesar de haber comenzado tardíamente su proceso de ordenamiento normativo e institucional en materia ambiental, después del advenimiento de la democracia en 1990, ha dado pasos significativos y rápidos tratando de contar con una gestión ambiental adecuada a las necesidades de un país con una economía muy abierta y con fuertes procesos de relacionamiento en los planos comerciales. Cuenta con un marco jurídico relevante que permite la aplicación del Principio de Acceso de diversas maneras. En primer lugar, La Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, ley marco aprobada en 1994, reconoce diferentes derechos de acceso a la información y a la participación ciudadana. La misma ley creó el Sistema Nacional de Información Ambiental (**SINIA**) y obliga al Estado a la elaboración de informes periódicos sobre la condición del medio ambiente. Vale la pena señalar que Chile ha sido uno de los pocos países que ha cumplido con esta obligación legal, si se lo compara con muchos otros de la Región que tienen el mismo mandato, pero incumplido. Una de las justificaciones que se hace al respecto es la obligatoriedad de conocer la situación ambiental del país, la que surge del Acuerdo de Cooperación Ambiental entre Chile y Canadá, acuerdo complementario al tratado de Libre Comercio entre los dos países.

Otro marco normativo de referencia e importancia, pero ya en materia general, es el de la Ley sobre Probidad Administrativa, aprobada en 1999, que trata de generar mayor transparencia en los actos de la administración pública y facilitar el conocimiento de los mismos por parte de la ciudadanía. Un estudio desarrollado entre 2001 y 2002 por una organización de la sociedad civil chilena puso de manifiesto una serie de debilidades existentes en la realidad del país en lo que a materias de acceso se refiere:¹²

- Los mecanismos existentes son mayormente restrictivos y no vinculantes de participación.
- Es escaso el desarrollo de jurisprudencia sobre la aplicación y uso de estos derechos.
- Es manifiesta la carencia de sanciones consagradas en la Ley sobre Probidad Administrativa que prevengan el incumplimiento de los deberes de difusión de información.

El estudio también arrojó luces acerca de los importantes desafíos que el país tiene por delante si pretende hacer un ejercicio más activo de los derechos de acceso. Por un lado, y como elemento común en todos los países de la Región, persiste la idea o cultura del “secreto de la información”, fundamentalmente en la administración pública. Como contrapartida, la ciudadanía no conoce sus derechos ni tampoco

¹¹La tarea de los Ministerios Públicos en este tema puede ser conocida visitando, por ejemplo, el sitio de internet del Ministerio Público del estado de Río Grande do Sul, www.mprs.gov.br.

¹²Este estudio fue elaborado por la Corporación Participa en conjunto con otras organizaciones locales, en el marco de la Iniciativa de Acceso, proyecto internacional destinado a conocer el estado de situación de los derechos de acceso en diversos países del mundo y promover su reconocimiento y aplicación. El estudio completo sobre Chile puede ser obtenido en www.participa.cl.

cuáles pueden ser las fuentes de información existente y disponible. Asociado a ello, es visible la falta de integración de los sistemas de información ambiental entre los distintos órganos desconcentrados de la gestión ambiental del país recordemos que Chile cuenta con un modelo institucional coordinador de la gestión ambiental, por lo que la misma es llevada a cabo directamente por los distintos servicios y órganos descentralizados. Por ello, no es fácil integrar la información y hacerla disponible de manera sistematizada.

En abril de 2009 entró en vigencia la Ley sobre Acceso a la Información Pública en Chile, o Ley de Transparencia, que regula el principio de transparencia en la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio de ese derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información.¹³ Uno de los ejes principales de esta ley es la transparencia activa, que se refiere a toda la información que los servicios y organismos públicos deberán mantener publicada en forma permanente en sus respectivos sitios web, a la que se podrá acceder a través del *banner* Gobierno Transparente. Desde ahora no será necesario que el ciudadano pida o busque la información que necesite, con el gasto de tiempo y energía que ello significa. Será el Estado el que pondrá a su disposición una abundante información de manera fácil, completa y actualizada. Además, la ley garantiza el acceso a la información pública a través de la Transparencia Pasiva o Gestión de Solicitudes. Todos los ciudadanos podrán ejercer su derecho a solicitar cualquier información a los servicios públicos y a otros poderes del Estado. La autoridad estará obligada a responderles dentro de un plazo de 20 días hábiles, ya sea entregando la información solicitada o en forma excepcional, informándole que es una materia reservada que puede afectar el interés nacional, la vida privada de las personas o la seguridad nacional, entre otras causales legales.

Con esta Ley se creó también el Consejo para la Transparencia. Se trata de un organismo autónomo con facultad de fiscalizar la aplicación de la ley, proponer normas generales sobre la materia y aplicar sanciones

México es uno de los países de la Región que también ha desarrollado un marco normativo para la aplicación del Principio de Acceso. A igual que Chile, formó parte de la Iniciativa de Acceso por lo que se dispone de información sobre como este Principio ha estado presente en la realidad del país en los últimos tiempos.

En materia de acceso a la información, además de la Constitución Nacional, que garantiza el acceso a la información en poder del Estado Mexicano, dos marcos normativos se refieren a la materia en particular. En primer lugar, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente (**LGEEPA**) de 1994 y sus sucesivas reformas cuenta con un capítulo denominado “Derecho a la Información Ambiental”, la que estaría garantizada por dos vías: a través de la difusión de la información ambiental, como obligación de la Administración y también por el derecho subjetivo de cualquier particular de acceder a la información ambiental en manos del Estado. La obligación que la ley marca es para la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (**SEMARNAT**), para los estados miembros de la federación mexicana, los municipios y las autoridades del Distrito Federal.

En segundo lugar, el acceso a la información de manera más general estaría garantizado por la Ley Federal de Transparencia Pública y Acceso a la Información Gubernamental, ley de reciente aprobación que garantiza el acceso de toda persona

¹³La entrada en vigor de esta norma ha generado amplia expectativa en la sociedad chilena. Véase la noticia en <http://www.emol.com/noticias/nacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=354286>.

a la información de la gestión pública en posesión de los poderes de la Unión y cualquier otra entidad federal. La obligación emanada de la Ley es mandato para toda la “administración federal”. La aplicación de esta ley ha obligado a que toda la administración pública federal mexicana genere unidades de Transparencia y Acceso a la Información y que la información disponible esté sistematizada e informatizada, lo que ha implicado una importante inversión de recursos para tal fin.

En lo que respecta al acceso a la participación ciudadana, diferentes marcos normativos reconocen este derecho, reempezando por la Constitución Nacional. Otros importantes marcos normativos son la Ley de Planeación, la Ley Marco de Medio Ambiente **LGEEPA**, que reconoce la participación en particular en los mecanismos consultivos existentes en la Ley, la Ley Forestal, la Ley de Vida Silvestre y la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, entre otras. Este derecho también está garantizado en el diseño de planes y políticas específicas, tales como el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Medio Ambiente, que incluyen numerosos espacios activos para la participación.

Finalmente, en lo que respecta al acceso a justicia en materia ambiental, el estudio realizado por la Iniciativa de Acceso para México reconoció una serie de importantes desafíos y retos para una mejor aplicación de este derecho. En primer lugar, el conocimiento limitado que tiene la magistratura de la legislación ambiental, problema común también a otros países de la Región. En segundo lugar, el papel que juega la Procuraduría Federal de Protección del Medio Ambiente, que sin ser un Ministerio Público, promueve la aplicación de la ley desde la jurisdicción administrativa dentro del poder ejecutivo. También es necesario demostrar el interés jurídico legalmente reconocido afectación directa, lo que limita las posibilidades de defensa ambiental. En último lugar, el estudio puso de manifiesto los altos costos procesales y de carga de la prueba, lo que dificulta la posibilidad de que los ciudadanos busquen el reconocimiento de la justicia frente a materias ambientales.

En el caso de Perú, se dan una serie de regulaciones, tanto en el Código de Recursos Naturales de los años 90 como en la ley marco de la inversión privada de 1991 y en la constitución del año 1993 que reconocen principios de acceso a la información y a de transparencia. Pero es en la Ley General del Ambiente, reformada en 2006, en donde se hace un reconocimiento mucho más expreso y sólido de los derechos de acceso a la información y a la participación. Ello, en concordancia con una ley de transparencia y de acceso a la información pública, de carácter “transversal” a los actos de la gestión pública, que existe desde 2005 y que habla, específicamente, de mecanismos de accesos judiciales para poder garantizar estos derechos.

Sucintamente, se puede decir que existe una dimensión jurídico-normativa en nuestros países, en donde ha habido un reconocimiento de esta materia en el ámbito normativo sin que ello signifique, necesariamente, una “efectiva y eficaz” aplicación de estos derechos en la Región. Así, podríamos decir que la aplicación de estos derechos se ha dado de manera heterogénea y ha estado ligada, entre otros factores, a la existencia de acuerdos internacionales que reconocen estos derechos y los promueven, a los cambios y evolución normativa experimentada entre los años 70 y 90. Así, estos derechos han ido paulatinamente incorporándose, junto a la aparición de procuradurías especiales y defensorías de los derechos ambientales o defensorías de los derechos de los ciudadanos, que coadyuvaron a una diseminación de estos principios de transparencia y participación ligados al acceso a la información.

En El Salvador existe una defensoría de los derechos humanos del pueblo que tiene una sub-defensoría, una sub-procuración específica para los derechos ambientales

de los salvadoreños, y en su actuar ha ido reconociendo gradualmente a estos derechos como fundamentos de reclamos y quejas planteadas ante el mismo. Recientemente, en una reunión de carácter centroamericano de este tipo de defensorías, emitieron una declaración fuertemente crítica sobre los desafíos que tienen que enfrentar en su actuar diario ante problemas como los efectos del cambio climático, demandando un mayor involucramiento de “todos” los órganos de los Estados para adaptarse y mitigar dicho problema, pero también reclamando una activa participación de la ciudadanía, informada y conciente de las responsabilidades involucradas.¹⁴

“Otras experiencias de acceso” que implican ya no a países sino a grupos o pares de países de la Región las encontramos en los fenómenos de asociaciones comerciales y en otros fenómenos de integración. Por ejemplo, el Foro Ciudadano existente en la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (**CCAD**), en el marco de la integración centroamericana, es un espacio para la participación social que permite a los representantes de diversos grupos no gubernamentales emitir sus opiniones y alimentar el proceso de toma de decisiones que se hace en el nivel ministerial. Una experiencia supranacional, ligada a temas de comercio, es la existente entre Canadá, Estados Unidos y México, en el marco de la Comisión de Cooperación Ambiental del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Este espacio para la participación de la ciudadanía se ha ido consolidando como marco para la presentación de reclamos y quejas respecto al incumplimiento o cumplimiento parcial de la normativa ambiental de los Estados Parte. En el plano bilateral, mencionado anteriormente, Chile ha activado procesos de participación y consulta ciudadana en acuerdos paralelos de medio ambiente firmados, más allá de lo comercial, con Canadá en 1997 y con Estados Unidos más recientemente.

Por su parte, bajo la metodología de las Evaluaciones del Desempeño Ambiental (**EDA**) de la **OCDE**, tanto México como Chile incluyeron en sus revisiones el tema de acceso a la información y participación ciudadana en materia ambiental. La metodología revisa la aplicación efectiva de políticas públicas ambientales y hace recomendaciones hacia una mejor implementación. Ambos países recibieron recomendaciones de avanzar y profundizar la aplicación del Principio de Acceso, aún cuando se les han reconocido significativos avances en los últimos 10 a 15 años de accionar público en la materia.¹⁵ Un ejercicio similar, llevado adelante en un nivel subnacional en el Brasil, en el estado de Amazonas, incluyó también un análisis de la evolución en los temas de acceso, reconociendo que los mecanismos de acceso a la justicia seguían siendo muy destacados aunque la presión de la sociedad civil y sus demandas se hacía sentir en espacios formales de participación para la toma de decisiones en materia ambiental.¹⁶

No hay que dejar de mencionar la importancia que el proceso global de desarrollo sostenible le está dando al tema. La Cumbre de Johannesburgo de 2002 hizo especial énfasis al tema de los derechos de acceso tanto en su declaración política como en el Plan de Aplicación.¹⁷ En efecto, los resultados asociados a la Cumbre, como fueron las asociaciones o “partenariatos” implicaron un fuerte impulso a la discusión y reconocimiento de este tema en el plano internacional. La Iniciativa de Acceso jugó

¹⁴Véase resolución de la reunión del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, de diciembre 2008, <http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/ResolucionesCCPDH/3.pdf>.

¹⁵OCDE-CEPAL, 2005, *Evaluaciones del desempeño Ambiental Chile*, LC/L.2035, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile.

¹⁶CEPAL-GTZ, 2007, “Análisis Ambiental e de Sustentabilidade do Estado do Amazonas”, Capítulo 5, LC/W.126, CEPAL, Santiago de Chile.

¹⁷Véase la Declaración y el Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002), además de información complementaria en www.un.org/esa/sustdev.

también un papel importante en este sentido, al promover estudios de diagnóstico sobre la aplicación del Principio de Acceso en diversas regiones del mundo.

En nuestra Región, de 2003 en adelante, la Iniciativa de Acceso para América Latina y la Alianza por el Principio 10 están asociando cada vez más a representaciones de gobiernos de países, pero más significativamente a agrupaciones de la sociedad civil. Hasta abril de 2007,¹⁸ más de 40 organizaciones sociales estaban representadas en la Iniciativa, lo que incluía una evaluación de la aplicación del Principio 10 en los respectivos países. Esta “efervescencia” latinoamericana y también caribeña sobre el tema Principio de Acceso llevó a que en octubre de 2007, en el marco de la reunión bianual del Comité Plenario de la Alianza por el Principio 10, la **CEPAL** anunciara su intención de hacerse parte plena del *partnership* con el objetivo de profundizar sus actividades de difusión y construcción de capacidades en torno a los derechos de acceso. A su vez, el **PARLATINO**, a través de su Comisión de Medio Ambiente y Turismo, ha avanzado en la discusión para contar con algún instrumento jurídico que apoye una aplicación más efectiva del Principio 10 entre sus países miembros. Esta discusión comenzó en La Habana, Cuba, en octubre de 2007 y continuó en Montevideo al final del mismo mes.

Evaluación de la aplicación de los derechos de acceso en América Latina

En América Latina se han hecho evaluaciones sobre la forma en la que los derechos de acceso han sido y están siendo aplicados. La más comprehensiva e importante por la cantidad de países evaluados y por el conjunto de organizaciones de la sociedad civil y Estados involucrados es la que hizo la Iniciativa de Acceso para América Latina (**IA**).¹⁹ Es interesante destacar que esta evaluación de los derechos de acceso la realizó la sociedad civil, con base en la información disponible en los países de la Región. Comenzó en 2003 en Chile y en México, y actualmente se ha extendido a 14 países. Paralelamente, se realizan otras evaluaciones que incluyen los temas de acceso, asociadas al desempeño ambiental, como en los casos de Chile y México. Éstas han mostrado resultados y han sido base para recomendaciones sobre la aplicación de los derechos de acceso.

La metodología utilizada en la **IA** parte de preguntas, cuyas respuestas generan una serie de indicadores y que están enfocadas a determinar el desempeño de los Estados en materia de derechos de acceso. En general, se puede decir que los países que fueron parte u objeto de esta evaluación, cooperaron de muy buena gana.

La metodología implica una revisión de leyes y prácticas, y se califica el desempeño gubernamental como fuerte, intermedio o débil. En materia de “acceso a la información” se evaluó la legislación vigente y qué legislación era la disponible para garantizar este derecho. También, se evaluó el comportamiento de las autoridades públicas en situaciones de emergencia de carácter ambiental, tales como volcamientos, emanaciones, aparición de residuos tóxicos, las que han obligado a los entes públicos responsables actuar de cierta manera y proveer información sobre lo acontecido no sólo en formato de prensa sino, también, a usuarios múltiples, como los potenciales afectados de dichas emergencias. Se consideran en el acceso a la información la evaluación de los monitoreos o mediciones regulares y constantes de la contaminación del aire y del agua, y de qué manera la información que surge de esos monitoreos es puesta a disposición de los afectados y a la población en general. Por ejemplo, sistemas vastos y extendidos como los del Distrito Federal, en Ciudad de México y las áreas

¹⁸Ver <http://www.iniciativaacceso.org>.

¹⁹Ídem 16.

metropolitanas de Sao Paulo y de Santiago de Chile en torno a la medición de la calidad del aire son ejemplos de cómo esa información puede ser utilizada para la adopción de medidas específicas, que pueden restringir algunas actividades. Se incluyen además, informes de los sectores productivos y los reportes ambientales del país si es que existe dicha obligación, y se pregunta a la industria qué informes presenta, La evaluación mostró que en este tema, los marcos legales fueron reconocidos como “fuertes”, es decir los 14 países evaluados, tienen un desarrollo importantísimo en los últimos años, aunque no siempre incluye el reconocimiento constitucional a estas garantías de derecho de acceso a la información; fue también reconocida la necesidad de un mayor desarrollo de los instrumentos, en este sentido.

En lo que respecta a la evaluación que se le hace al desempeño público en situaciones de emergencia, éste fue valorado como “débil o intermedio”. Se pudo determinar que hubo generación de informes y evaluación de daños, y sobre la afectación de la emergencia, pero que no se hicieron públicos a los particulares interesados es decir, a las áreas en donde estas situaciones de emergencias se habían producido, lo que muestra una debilidad en la articulación y coordinación de los actores intervinientes. La pregunta podría ser, ¿si estamos generando esta información, por qué no la hacemos disponible? ¿Por qué no la facilitamos a quienes pueden ser potenciales afectados de estas situaciones de emergencia?

En esta misma materia se valoró la calidad y accesibilidad de la información como “intermedia”. Es importante reconocer que en el acceso a la información, primero, la disponibilidad de la información y, segundo, la forma en la que se puede acceder son absolutamente centrales, porque no sólo es el reconocimiento jurídico de este derecho sino también su disponibilidad. Así, el informe de evaluación de la IA puso una calificación de desempeño intermedio en donde existe el mandato para hacer monitoreo; los informes más visibles son los de aire y no los de agua, porque los de de aire están determinando situaciones críticas de salud y de afectación en la salud que necesariamente llevan a la toma de medidas excepcionales y por lo tanto es ese sector el que está mejor preparado.

La valoración de los reportes del medio ambiente mencionados anteriormente, la obligación y el mandato legal de preparar esos informes periódicos, y la calidad y accesibilidad de ellos fue “intermedia” o adecuada, aunque no todos los países, como mencionado antes, están cumpliendo con la obligación. También, se reconoció que la información disponible en esas evaluaciones es mayoritariamente de carácter técnico, lo que limita muchas veces la posibilidad de que lectores no técnicos puedan entender su contenido. Sobre los informes elaborados por los sectores productivos, se constató que dicho sector los realiza para las autoridades, pero no facilita su disposición para otros actores sociales, los que, en el marco de la difundida “responsabilidad social empresarial y ambiental”, también tienen derecho a acceder a esa información y de saber de qué manera esta actividad económica está comportándose en un medio determinado.

Haciendo un paréntesis sobre la obligación de los países de generar una publicación del informe sobre el estado del medio ambiente, cabe preguntarse: ¿cuántos de ellos han elaborado y presentado dichos informes con carácter de permanentes? Ello, porque algunos países entendieron que esta obligación era para una única vez, desde que se hizo exigible. La pregunta puede tener respuestas sorprendentes cuando vemos que son muy pocos los países que, de manera regular, cumplen con este informe; en este sentido, hay tareas pendientes. La Evaluación de Desempeño Ambiental de Chile de 2005, realizada por la OCDE y la CEPAL,²⁰ recomienda, específicamente, fortalecer los sectores de acceso a la información y a la participación, y entre los

desafíos que este país enfrenta son las prácticas tradicionales asociadas a todos los estamentos públicos, como la cultura del secreto de la información existente en las manos de los actores públicos. Contar con información en los ámbitos públicos es tener poder. Y ese poder no se cede ni fácil ni gratuitamente; por lo tanto, ese poder está intrínsecamente asociado a esa “cultura del secreto” que debe ser vencida.

¿Qué se evalúa en torno al “acceso a la participación ciudadana”? Repito, se evalúa si existe el marco legal en las constituciones políticas, en las leyes especiales, en la **EIA** como instrumento de gestión que reconozca la posibilidad de participación, en el diseño de las políticas públicas, en la participación en la definición de estrategias y en la de proyectos concretos. Las conclusiones fueron que los marcos legales de los países evaluados contemplan mayoritariamente este derecho, es decir, un desempeño “fuerte”; cuatro países lo reflejan en sus constituciones, tres en leyes especiales, siendo la legislación ambiental la que considera a este derecho de manera limitada, sólo en los mecanismos de evaluación de impacto ambiental. Es decir, no se reconoce a la participación como un instrumento transversal sino sectorizado, específicamente asociado a esta materia. En lo que hace a políticas públicas, los mecanismos fueron evaluados como “débiles” y en donde se sigue apostando a la democracia representativa como mecanismo tradicional de participación. Las sociedades se expresan a partir de sus representados, que son elegidos para los espacios parlamentarios existentes para ello. Las características detectadas en los casos analizados es que la sociedad interesada no está incorporada en los procesos desde el inicio. Muchas veces la participación de los actores sociales se hace específicamente en un tiempo y en un momento que limita la comprensión y el entendimiento de estos actores sobre la magnitud de lo evaluado y su proceso. Por cierto, quedan fuera de escala las “evaluaciones ambientales estratégicas”, que recién están siendo conocidas y todavía no han sido desarrolladas en nuestras legislaciones, y que necesariamente tendrá que incluir una participación más especializada. Esta debilidad detectada es entendida como razonable cuando se constata la pérdida de credibilidad generalizada en los procesos de participación. La percepción de la ciudadanía en torno a la validez de los procesos de participación es bastante débil. No aceptan que sean mecanismos adecuados para reflejar su participación; en muchas ocasiones, estas participaciones se garantizan en torno a requerimientos que hacen no organismos nacionales sino organismos de financiación supranacional, los que otorgan créditos para planes de vivienda, desarrollo de obras de infraestructura, por lo que requieren específicamente que haya mecanismos de acceso a la participación.

En el “acceso a justicia” se valora la existencia o no de la acción legal, la existencia del reconocimiento de interés público para evaluar y la existencia de tribunales o foros capaces de poder de enfrentar una petición de arbitrio de un litigio de carácter ambiental. Se evalúa que existan mecanismos procesales y mecanismos de apelación. La mayoría de los países analizados reportan un “desempeño fuerte” en este tema. Sin embargo, es necesario puntualizar que no estamos hablando de justicia ambiental específicamente, sino de acceso de la justicia “en general”. Cuando entramos a la materia ambiental, empezamos a detectar ciertas limitaciones. Se puede ver, con base en diversos estudios y declaraciones de los propios magistrados y funcionarios judiciales reunidos en conferencias y foros especializados,²¹ que los tribunales no están exactamente preparados para enfrentar la lógica de un proceso ambiental, pues lo están más para la de los procesos administrativos o de acciones civiles, o de carácter penal. Los jueces, en general, no están lo suficientemente preparados en

²⁰Ídem 14.

²¹Véase FARN, (2003).

materia ambiental, a pesar de los grandes esfuerzos que se hacen en la Región en ese sentido. Hay un déficit importante de preparación y formación que no sólo alcanza a la magistratura sino que también a la formación en derecho en general. Tampoco son reconocidos los mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, lo que sin duda “apuesta” a la judicialización de la gestión ambiental, donde se asume que sea a partir de mecanismos de acceso de justicia que se resuelvan los conflictos de carácter ambiental. La administración de justicia es reconocida, en general, como lenta en nuestros países y enfrenta, más allá de la materia ambiental, importantes limitaciones. Quizás, como sostienen doctrinarios de nuestra Región, como Néstor Caferatta, con una adecuada, concreta aplicación, más aguda, del principio precautorio y de un régimen de responsabilidad ambiental más claro, podamos evitar que esta idea asentada entre nosotros siga avanzando.

Es interesante señalar una vez identificados y evaluados estos derechos y su aplicación que existen espacios para ejercer cierta “incidencia” en torno a ellos y que podría resultar útil determinar. En primer lugar, hay espacios de incidencia en lo que hace a participación, en foros intergubernamentales, tales como las actividades que **CEPAL** y **PNUMA** desarrollan en nuestra Región; también, y de significativa relevancia, el Foro de Ministros de Medio Ambiente, que posee un espacio reconocido para la participación de la sociedad civil en materia ambiental. Segundo, pueden reconocerse espacios de incidencia y de participación en los mecanismos de integración regionales, tales como la Comunidad Andina de Naciones, el **MERCOSUR**, el Sistema de la Integración Centroamericana y, también, en el marco de los países del Caribe. Asimismo, hay mecanismos de participación y de incidencia en los acuerdos de libre comercio. Tanto en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (**NAFTA**), del cual México es parte, como en el Tratado de Libre Comercio de Centro América y República Dominicana, de 2005, se reconocen estos espacios de participación y opinión, incluso la presentación de consultas que pueden resultar en la elaboración de informes sobre una situación determinada muchos de ellos ligados al cumplimiento o incumplimiento de la norma ambiental. En los acuerdos bilaterales como los de Chile-Canadá, Chile-Estados Unidos y las negociaciones que se llevaron a cabo posteriormente con países como Colombia, Ecuador y Perú, estos mecanismos fueron parte de las negociaciones.

Hay mecanismos de financiamiento multilateral que también aceptan estos espacios y que reconocen la participación de la sociedad civil para que pueda opinar con respecto a la forma y qué recursos de esos organismos multilaterales están siendo ejecutados en proyectos ambientales. También se reconoce una serie de instrumentos, llamados “salvaguardias”, para que la opinión de la sociedad civil sea tenida en cuenta en la ejecución de obras, proyectos o programas.

También es indispensable identificar los espacios de incidencia, o la forma de participación en los espacios nacionales, cuando se trata de la definición de políticas públicas, y normativas, tanto en los poderes ejecutivos como en los legislativos, a la vez que puede desarrollarse un cabildeo y una presión de la sociedad civil en torno a la participación y el acceso a la información, aportando puntos de vista en este sentido. En la gestión ambiental ya se mencionaron algunos instrumentos donde incidir en la aplicación de los derechos de acceso: ordenamiento del territorio, planes de manejo de sustancias químicas, planes de residuos peligrosos, plataformas electorales. Durante 2007 y 2008, toda América Latina y el Caribe experimentaron la renovación de autoridades; entonces, la pregunta que surge es: ¿de qué manera quienes participaron como candidatos en dichas elecciones incluyeron “específicamente” una agenda ambiental en sus plataformas electorales?

Reflexiones para nuestra Región

Es importante tener en cuenta que la aplicación del Principio de Acceso en América Latina y el Caribe, tal como hemos visto, arroja claros y oscuros estos últimos más en el territorio de los desafíos por superar, los que pueden permitir lograr una mejor aplicación de dichos derechos. Decimos derechos porque de alguna manera, en su expresión y en su aplicación, se está reconociendo para todos los ciudadanos una suerte de derecho a “conocer”, para “poder intervenir” y así “reclamar” lo que se considera justo, en materia ambiental y, en el fondo, en general en cualquier materia que tenga que ver con la cosa pública y el interés general.

Hoy por hoy, la conflictividad socio-ambiental está marcada, de una manera u otra, por la ausencia o la limitada disponibilidad de información por parte de las comunidades y de la sociedad en su conjunto. Numerosos ejemplos, documentados en la Región, están mostrando que las limitaciones existentes en cuanto a una adecuada respuesta para disponer de información ambiental para la toma de decisiones, trae aparejada la generación de conflictos, los que, en algunos casos, trascienden el ámbito de lo local y de lo subnacional y se convierten en un tema supranacional como el caso de las industrias de celulosa en el Río Uruguay, entre Argentina y Uruguay. Lamentablemente, la conflictividad se ve también reflejada en la creciente “judicialización” de la gestión ambiental pública, donde los poderes judiciales son requeridos para que se tomen decisiones de hacer y no hacer en torno al ambiente. En nuestra Región, la aplicación de este principio ha estado asociada a la importancia que tiene este derecho con relación al mantenimiento de la paz, la estabilidad democrática y la búsqueda del desarrollo sostenible de la región. Países que estuvieron en conflicto valoran sustantivamente las libertades democráticas y reconocen en los derechos de acceso un papel en alcanzar estabilidad. Otro elemento asociado al tema de los derechos de acceso es la necesidad de hacer una valoración de los procesos multilaterales y de la cooperación que debiera existir entre “gobiernos y organizaciones de la sociedad civil”, como herramienta para abordar asuntos de interés común pero que trascienden la órbita de lo nacional por ejemplo, el movimiento transfronterizo de organismos vivos genéticamente modificados.

Por cierto, hay que reconocer que, al igual que en los países desarrollados, los impulsos más fuertes que se han dado en nuestros países para la aplicación del Principio de Acceso han estado más del lado del accionar de las organizaciones de la sociedad civil que al de los gobiernos. Sin embargo, se debe destacar que los gobiernos también han hecho lo suyo en la medida en que se han esforzado por desarrollar legislación e institucionalidad que permita hacer operativos los anhelos de la sociedad civil. Esto último se ha hecho a partir de reconocer derechos ambientales en distintos niveles de la jerarquía legal: reconocimiento como garantías constitucionales, en normas generales leyes de base o marco y en reglamentos específicos de aplicación general en diversos estamentos de la administración pública

Por el lado de los “oscuros”, persisten una serie de desafíos por superar y que en la mayoría de las ocasiones la débil aplicación del Principio de Acceso debe asociarse al desconocimiento que la ciudadanía tiene sobre sus derechos, por un lado, y a la tremenda cultura del “secreto” que persiste, en general, en las administraciones públicas de los Estados. Prácticas antiguas que son violatorias de regulaciones actuales han llevado incluso a países de la Región a ser condenados por haber violado el “derecho humano” de acceder a la información en una materia que debía ser informada por parte del Estado.²²

Como se señaló en párrafos anteriores, el tema del acceso juega un papel muy importante en las materias de comercio y desarrollo sostenible y, por lo tanto, no

debe ser dejado de lado cuando pensamos en un “espacio” donde poder hacer valer estos derechos. Una mejor aplicación en la Región del Principio de Acceso puede apoyar la construcción de un pacto ciudadano, con definición de responsabilidades y derechos entre los distintos actores del desarrollo sostenible, a la vez que puede favorecer la creciente demanda de transparencia, tanto en el accionar público como en el comportamiento de los actores económicos. La anticipación y la prevención de los conflictos ambientales debiera ser también un efecto significativo de su aplicación, teniendo en cuenta el vínculo existente entre los conflictos socio-ambientales y el acceso a información y a la participación. Además, contar con información permite a los ciudadanos y otros usuarios de la misma, conocer y opinar en como se cumple o no la legislación ambiental, de qué manera se llevan adelante grandes obras de infraestructura, planes de manejo del territorio y su ordenamiento; también, la forma en cómo se desarrollan las **EIA**, al igual que toda la gama de instrumentos disponibles en gestión ambiental.

Un elemento importante a tener en cuenta es la necesidad de que existan “políticas públicas” claras al respecto; por un lado, una agenda ciudadana consolidada, en donde la ciudadanía pueda, entre otras cosas, hacer una evaluación periódica de la “sostenibilidad” de la agenda de desarrollo de un país, revisando metas y acordando indicadores. Por el otro, una política pública que consolide instrumentos de gestión que tienen un fuerte componente de participación, tales como la **EIA**, la audiencia pública, los planes de ordenamiento territorial, etcetera.

Finalmente, la visión regional del tema debiera hacer pensar en la necesidad de articular o armonizar, si las circunstancias lo permiten las inconsistencias que existen entre las legislaciones nacionales respecto de los derechos de acceso. Una estrategia intergubernamental regional, con acuerdos e instrumentos que promuevan una mayor transparencia de la gestión pública y privada, puede ser un punto de partida interesante. La **CEPAL** ha estado siempre interesada en ampliar la difusión de estos principios para lograr una mejor aplicación de los mismos, por lo que ha acompañado regularmente este proceso, promoviendo estos derechos en la región, fundamentalmente en la construcción de capacidades. Aún hay un déficit muy grande en torno a las capacidades para poder hacer que estos derechos de acceso a la información, participación y justicia sean efectivamente aplicados e implementados en la Región y en ello las naciones unidas en su conjunto pueden jugar un rol importante, basados en los principios de la alianza y la cooperación.

Bibliografía

- Acuña, Guillermo (2000), *Marcos regulatorios e institucionales ambientales de países de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980's y 1990's*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL, PNUMA (2002), *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
- CEPAL, GTZ, 2007, “Análisis Ambiental e de Sustentabilidade do Estado do Amazonas”, Capítulo 5, LC/W.126, CEPAL, Santiago de Chile.
- Convenio de Aarhus, Primera Reunión de las Partes, Lucca, Italia, 23 al 25 de octubre de 2002, información disponible en www.unece.org/publicparticipation.
- Corporación Participa (2002), *Estudio de la Iniciativa de Acceso en Chile*, disponible en www.participa.cl.

²²Es el caso de la condena a Chile por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en 2006, por haber denegado información sobre un inversionista extranjero (Comité de Inversiones Extranjeras).

Curso-Taller de *Implementación del Principio de Acceso a la Información, Participación Ciudadana y Justicia en Materia Ambiental para el Desarrollo Sostenible de América Latina y el Caribe*, llevado a cabo en la Ciudad de México del 21 al 24 de octubre de 2003, materiales disponibles en www.cepal.org/ddsah.

FARN, AMEAI y CEDHA (2005), “Acceso a la información y participación pública en materia ambiental: actualidad del Principio 10 en Argentina”, FARN ISBN 987-20681-6-X, Buenos Aires.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales, ver material disponible sobre acceso a la participación ciudadana y justicia en materia ambiental en www.farn.org.ar.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2003), *Simposio de Jueces y Fiscales de América Latina. Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental*, 23 y 24 de septiembre de 2003, Buenos Aires.

Iniciativa de Acceso para América Latina (Coalición de organizaciones de la sociedad civil de ALyC) (2006), *Situación del Acceso a la Información, a la Participación y a la Justicia Ambiental en América Latina 2004 – 2005*, ver en <http://www.iniciativaacceso.org/wp-content/uploads/2007/09/informe-regional-ia.pdf>.

OCDE, CEPAL, 2005, “Evaluaciones del Desempeño Ambiental Chile”, LC/L.2035 Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile.

Wates, Jeremy (2002), *El Convenio de Aarhus: contenido y aplicación*, presentación hecha en el Diálogo Gobiernos-Sociedad Civil “Hacia la aplicación de los Derechos de Acceso en América Latina y el Caribe”, llevado a cabo en CEPAL, Santiago de Chile, los días 8 y 9 de octubre de 2002, presentación disponible en www.cepal.org/ddsah.